

Informaatio-ohjaus kuntien tukena

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä



RAPORTTI 57

Tukia Helena ja Wilskman Kaarina (toim.)

Informaatio-ohjaus kuntien tukena

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä

© Kirjoittaja ja THL

Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy
Tampere 2011

Sisällys

Lukijalle

Esipuhe	4
Kuntaryhmän tehtävät ja kokoonpano	5
Informaatio-ohjauksen kirjallisuuskatsaus	6
Taustaa	6
Informaatio-ohjauksen määritelmä	6
Informaatio-ohjaus viestinnän näkökulmasta	7
Informaatio-ohjaus tietojohtamisen näkökulmasta	10
Informaatio-ohjaus muutosjohtamisen näkökulmasta	10
Kirjallisuudessa esitettyjä informaatio-ohjauksen haasteita ja muutostarpeita	11
Kirjallisuudessa esitettyjä keinoja vastata informaatio-ohjauksen haasteisiin	12
Kuntaryhmän kehittämis ehdotuksia informaatio-ohjauksen toteutukseen	14
Informaatio-ohjauksen tuotteistus – case terveydenhuoltolain toimeenpano	16
Kirjallisuutta:	18

Esipuhe

Kunnille ovat tuttuja valtionhallinnon monenlaiset suositukset, oppaat, esitteet ja ohjelmat. Niitä tulee paljon, ne saattavat tulla toiminnan kannalta huonosti ajoitettuna eivätkä ne aina vastaa kuntien kannalta olennaisiin ja ajankohtaisiin kysymyksiin. Ne saattavatkin jäädä loppujen lopuksi aika vähälle huomiolle.

Näin ei tietenkään pitäisi olla, mutta myös tutkimustulokset vahvistavat sen, että informaatio-ohjaus on käsitteenä ja toimintatapana osin jäsentymätön ja epäselvä. Ohjausmuodoista se on tehottomin. Ei ole taetta, että tieto tavoittaa kohderyhmän, muuntuu ymmärrykseksi ja sen jälkeen vaikuttaa vielä toimintaan. Normiohjaus ja taloudellinen ohjaus ovat tehokkaampia ohjauskeinoja kuin informaatio-ohjaus, joten informaatio-ohjaus jää helposti muiden ohjauskeinojen katveeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva kansanterveyden neuvottelukunta perusti syyskuussa 2009 määräaikaisen kuntaryhmän ratkomaan informaatio-ohjauksen haasteita. Ryhmän tehtävänä oli pohtia ja ehdottaa suosituksia kansanterveyden neuvottelukunnalle siitä, miten keskushallinnon toimilla on parhaiten mahdollisuuksia juurtua käytäntöön kuntakentässä ja miten ohjelmia tulisi "siivilöidä" kuntatoimijan kannalta.

Tämä raportti on syntynyt kuntaryhmän työskentelyn ja ryhmässä käytyjen keskustelujen myötä tukemaan sen työskentelyä ja toisaalta julkaisu dokumentoi kuntaryhmän työskentelyn tulosta. Raportti muodostuu kahdesta osasta, kirjallisuuskatsauksesta ja kuntaryhmän kehittämis ehdotuksista. Ryhmän sihteeristö keräsi informaatio-ohjauksen kirjallisuuskatsaukseen työskentelyä tukevaa taustamateriaalia. Kuntaryhmän kehittämis ehdotukset ovat hioutuneet työn edetessä.

Kuntaryhmän toimeksianto oli laaja. Tästä huolimatta kuntaryhmä pyrki alusta asti mahdollisimman konkreettiseen lopputulokseen. Ensin kuntaryhmä määritteli informaatio-ohjauksen käsitteen ja kokosi informaatio-ohjauksen ongelmia, haasteita ja kehittämis näkemyksiä kirjallisuuden ja kokemusten perusteella. Koonnin pohjalta jalostettiin kuntaryhmän ehdotukset informaatio-ohjauksen kehittämiskohteista, -tavoista ja toimijoista. Lisäksi kuntaryhmä pohti tapausesimerkkinä terveydenhuoltolain toimeenpanoa tukevan informaatio-ohjauksen tuotteistamista.

Aihepiirin ympärillä käydyt keskustelut ovat olleet varsin hedelmällisiä ja vahvistaneet näkemyksen, että informaatio-ohjausta tarvitaan, sitä pitää ja sitä voidaan kehittää yhteistyössä valtionhallinnon ja kuntakentän kanssa. Tämä prosessi on ollut siinä hyvä alku.

Petteri Paronen
Kuntaryhmän puheenjohtaja

Kuntaryhmän tehtävät ja kokoonpano

Kansanterveyden neuvottelukunnan kuntaryhmä on työskennellyt määräaikaikaisella toimeksiannolla loka-kuusta 2009 vuoden 2010 loppuun. Ryhmän päätehtävänä oli tuoda kansanterveyden neuvottelukunnan keskusteluun ehdotuksia siitä,

- miten informaatio-ohjauksella tuetaan kuntia
- miten informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta parannetaan
- miten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjelmia voidaan kuntien toiminnan kannalta yhteen sovittaa
- miten ohjelmia tulisi "siivilöidä" kuntatoimijan kannalta?

Ryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja	Petteri Paronen, kaupunginjohtaja, Kuopio
Jäsenen	Maire Ahopelto, perusturvajohtaja, Liminka
	Erkki Kesti, kuntayhtymän johtaja, Kuusiokuntien terveyskuntayhtymä
	Taru Koivisto, neuvotteleva virkamies, STM (jäsenenä 11/2009–5/2010)
	Pirjo Koskinen-Ollonqvist, kehittämisspäälikkö, Tekry
	Jukka Mattila, lääkintöneuvos, STM
	Jari Latvala, apulaisylilääkäri, TTL
	Sami Niemi, hallintojohtaja, Muurame
	Soile Paahtama, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto
	Kerttu Perttilä, neuvotteleva virkamies, STM (THL:n edustajana 11/2009–5/2010)
	Jukka T Salminen, apulaiskaupunginjohtaja, Vantaa
	Tytti Tuulos, erikoissuunnittelija, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Asiantuntija	Maija Perho, ohjelmajohtaja, STM (5/2010 lähtien)
Sihteeristö	Eila Linnanmäki, THL
	Helena Tukia, THL
	Kaarina Wilskman, THL

Informaatio-ohjauksen kirjallisuuskatsaus

Taustaa

Valtion keskeisimpiä ohjauksen muotoja ovat normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Näitä ohjausmuotoja täydentävät hankeohjaus, etu- ja jälkikäteinen valvonta sekä arviointi. Informaatio-ohjauksen osana valvonnalla ei ole selvää roolia, mutta tätä paikkaa toiminnan arviointi. Arviointi informaatio-ohjauksen osana voisi tarkoittaa esimerkiksi sen selvittämistä, ovatko kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut laatusuositusten mukaisia. (Hansson 2002, eduskunnan tarkastus mietintö 5/2008, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009.)

Normiohjauksella tarkoitetaan laeilla, asetuksilla ja alemmanasteisilla säädöksillä toteutettua ohjausta. Resurssiohjauksella ohjataan voimavarojen suuntaamista ja käyttöä; talousarvio on keskeinen resurssiohjauksen väline. Informaatio-ohjauksen lähtökohtana on ohjauksen toteuttaminen tietoon perustuvaa informaatiota välittämällä. (Hansson 2002.) Ohjausmuotojen erottelu on osin keinotekoisista, sillä kaikki ohjaus kytkeytyy tavalla tai toisella myös informaatioon (Stenvall & Syväjärvi 2006).

Informaatio-ohjauksen merkityksen lisääntyminen liittyy kuntien itseohjautuvuuden lisääntymiseen ja itsehallinnon kehitykseen. Vuoden 1993 valtiosuusjärjestelmän uudistusta seurasi ohjausjärjestelmän muutos. Tällöin informaatio-ohjaus tuli normiohjauksen tilalle tai osittain korvaamaan sitä.

Käsitteenä ja toimintatapana informaatio-ohjaus on osin jäsentymätön ja epäselvä. Informaatio-ohjauksesta voidaan erottaa kolme tasoa, joita ovat kuvaus, vertailu ja ideaalimallit eli hyvät käytännöt. Välimäen ja Puskan (2009) mukaan THL:n informaatio-ohjausmalli koostuu kolmesta tasavahvasta osiosta. Ensimmäisen osion muodostaa sosiaali- ja terveyspolitiikan hahmottaminen osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa ja sieltä nousevat tavoitteet ja tutkimusasetelmat. Toisen osion muodostavat tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä innovaatioiden synnyttäminen. Kolmas osio on informaation levittäminen tuloksellisista toimintamalleista ja -rakenteista. (Välimäki & Puska 2009.)

Kirjallisuudessa informaatio-ohjauksen muodoiksi on luettu tutkimus- ja rekisteritiedon jakaminen; toimintaa mittaavat indikaattorit ja standardit; vertais- ja arviointitiedon välittäminen; oppaiden, suositusten ja muiden julkaisujen laatiminen; kuntatiedotteet; lainsäädännön soveltamiseen liittyvän tiedon välittäminen sekä erilaiset kehittämislinjaukset ja toimintapolitiittiset ohjelmat; koulutus ja konsultointi sekä erilaisissa työryhmissä, verkostoissa, neuvottelujärjestelmissä ja tutkimus- ja kehittämistoiminnassa tapahtuva vuorovaikutus ja tietojen vaihto. (Hansson 2002, Stenvall & Syväjärvi 2006, Jalonen 2008.)

Informaatio-ohjauksen määritelmä

Kuntaryhmä päätyi keskusteluissaan seuraavanlaiseen määritelmään:

Informaatio-ohjaus on vaikuttamaan pyrkivää tavoitteellista informaation ja tiedon kaksisuuntaista välittämistä. Se perustuu vuorovaikutukseen ja on luonteeltaan suosittelevaa. Sen sisältämä informaatio voi olla kuvailevaa, vertailevaa tai hyviä käytäntöjä välittävää. (Mukaillen Stenvall & Syväjärvi 2006.)

Informaatio-ohjaus voidaan jakaa sisällön perusteella kolmeen tasoon: kuvailevaan, vertailevaan tai hyviä käytäntöjä välittävään informaatioon. Kuvaileva informaatio tarkoittaa esimerkiksi tilastoja ja tutkimusraportteja. Vertaileva informaatiota syntyy vertaisanalyysin ja -arvioinnin sekä vertaisoppimisen tuloksena.

Hyviä käytäntöjä välitetään kehittämisohjelmien, hankkeiden, projektien, erilaisten suositusten, oppaiden ja koulutus- sekä seminaaritilaisuuksien avulla.

Lisäksi informaatio-ohjaus voidaan jakaa toiminnan perusteella kolmeen tasoon: politiikka- ja strategiataso, tutkimus-, kehittämis- ja koulutustaso sekä viestintätaso. Politiikka- ja strategiatasolla hyvinvointia, terveyttä ja palvelujärjestelmää tarkastellaan osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa ja luodaan sitä kautta relevantteja toiminnan tavoitteita. Tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnassa synnytetään innovaatioita ja luodaan sekä jaetaan uutta informaatiota ja tietoa. Viestintätasolla välitetään, tuotetaan, toimitetaan ja vaihdetaan informaatiota toimijoiden kannalta mielekkäällä tavalla. (Mukaiillen Välimäki K. ja Puska P 2009)

Informaatio-ohjaus viestinnän näkökulmasta

Informaatio-ohjaus on luontevasti ymmärrettävissä ja jäsennettävissä viestinnälliseksi asiaksi. Viestinnän näkökulmasta keskeistä on informaatio-ohjaukseen liittyvän vuorovaikutuksen toteutus – onko vuorovaikutus yksi-, kaksi- vai monensuuntaista. Kahdensuuntaista viestintää voi toteutua joko asymmetrisenä tai symmetrisenä viestintänä. Asymmetrinen viestintä on luonteeltaan suostuttelevaa ja sen tavoitteena on kohderyhmään vaikuttaminen. Tällöin kahdensuuntaisuus tarkoittaa, että lähetetylle sanomalle saadaan ja/tai kerätään palautetta. Symmetrinen viestintä on vuorovaikutteista ja sen tavoitteena on yhteisen ymmärryksen saavuttaminen vuorovaikutukseen osallistuvien kesken. Taulukossa 1 on Stenvallin ja Syväjärven (2006) esitys viestinnän periaatteista ja niiden vaikutuksista informaatio-ohjauksessa.

Taulukko 1. Viestinnän periaatteet informaatio-ohjauksessa (Stenvall & Syväjärvi 2006, 22)

	Julkisuusperiaate	Informaatioperiaate	Kommunikaatio - periaate
Valtion keskushallinnon rooli	Valtion keskushallinto passiivinen lähettäjä ja kunta aktiivinen vastaanottaja	Valtion keskushallinto aktiivinen lähettäjä ja kunta aktiivinen vastaanottaja	Valtion keskushallinto ja kunta osallistuvat aktiivisesti tiedon tuottamisprosessiin
Kunta toimijana	Kunnan on haettava tietoa	Kunnan on haettava tietoa, mutta sitä myös annetaan	Valtion keskushallinto ja kunta vaihtavat tietoa
Suhde kuntatoimijaan	Kunta on alisteisessa asemassa	Kunta on asiakas	Kunnan tiedontarpeet määrittävät informaatio-ohjauksen toteuttamisen
Rajat	Valtion keskushallinto määrittelee, mitä tietoa välitetään	Valtion keskushallinto määrittelee informaation välittämisen ajankohdan, tavan, sisällön ja painotuksen	Kunnan tiedontarpeet määrittävät informaatio-ohjauksen välittämisen toteutuksen
Informaation välityksen rooli	Perustuu lakisääteiseen velvollisuuteen	Perustuu velvollisuuteen ja kunnan palvelamiseen	Perustuu aktivoimiseen
Funktio	Järjestelmä ei välttämättä tarvitse johdettua informaatio-ohjausta	Järjestelmällä tarve avoimuuteen (legitimiteetti, vaikuttaminen)	Informaatio-ohjaus on osa muutosjohtamista
Tavoite Sisältö	Suorittaa velvollisuus Tieto on yleispätevää	Vaikuttaa kuntaan Tieto sovitettu, yksilöliisiin kuntien tarpeisiin	Aktivoida kunta Tieto käsittää sekä yleisiä että yksilöllisiä tarpeita

Informaatio-ohjaus mielletään kirjallisuudessa usein yhdeksi kokonaisuudeksi, jolla keskushallinto ohjaa kuntasektoria. Tällöin viestinnän on mielletty toimivan lähettäjä–vastaanottaja-periaatteen mukaisesti ja informaation vastaanottajaksi on katsottu kuntasektori kokonaisuudessaan. Harri Laihonen esittää väitöskirjassaan ulkoisen ja alueellisen informaatio-ohjauksen luokittelun alueellisen terveydenhuollon näkökulmasta. Luokittelu perustuu tietojohtamisen kirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin, että tietoa siirrettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuka siirtää ja kenelle, mitä siirretään ja missä yhteydessä sekä kuinka haluttu data/informaatio/tieto voidaan siirtää parhaiten. (Laihonen 2009)

Taulukoissa 2 ja 3 Harri Laihonen tarkastelee ulkoista informaatio-ohjausta kuka, mitä, kenelle - näkökulmasta ja luokittelee informaatio-ohjauksen valtionhallinnon informaatio-ohjaukseen, hallinnolliseen informaatio-ohjaukseen ja asiantuntijaohjaukseen sekä esittää esimerkkejä ulkoisista informaatio-ohjaajista ja ohjauksen muodoista tutkimusaineistonsa perusteella.

Taulukko 2. Ulkoisen informaatio-ohjauksen luokittelu ohjaajan (kuka), sisällön (mitä) ja kohteen (kenelle) perusteella (Laihonen 2009, 173)

Valtionhallinnon informaatio-ohjaus	Hallinnollinen informaatio-ohjaus	Asiantuntijaohjaus
KUKA? Valtionhallinto MITÄ? Terveyspolitiikka, strateginen ohjaus KENELLE? Omistajat (kunnat), yhtymävaltuusto, yhtymähallitus, johtoryhmä	KUKA? Hallinnon asiantuntijat MITÄ? Taktinen/operatiivinen ohjaus KENELLE? Hallinnon asiantuntijat, koko organisaatio	KUKA? Lääke-/hoitotieteen asiantuntijatahot MITÄ? Toiminnanohjaus, kehittäminen, tiedon tulkinta, osaamisen jakaminen KENELLE? Lääke-/hoitotieteen asiantuntijatahot

Taulukko 3. Esimerkkejä ulkoisesta informaatio-ohjauksesta ja ohjauksen muodoista (Laihonen 2009, 173)

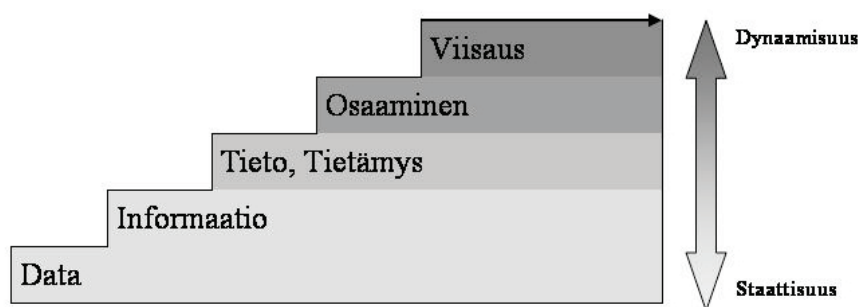
Valtionhallinnon informaatio-ohjaus	Hallinnollinen informaatio-ohjaus	Asiantuntijaohjaus
Ministeriöt (kirjeet, ohjeet, suositukset, seminaarit) Lääninhallinto (kirjeet, ohjeet, suositukset, arvioinnit) Valtakunnalliset tilastot (Hilmo, SOTKANet) Valtakunnalliset ohjelmat, kehittämislinjaukset ja arvioinnit Kansaneläkelaitos	Kuntaliitto (organisaation hallintoon liittyvät koulutukset ja arvioinnit) Sairaanhoidopiirit (hallinnolliset asiat) Sopimuskäytännöt (puitesopimukset, hankintasopimukset) Parhaat käytännöt (henkilöstöhallinto, taloushallinto, tietöhallinto)	STAKES (CHESS, FinOhta, Duodecim (Käytä hoito), Kuntaliitto) Koulutukset, julkaisut (Seminaarit, Lääkärilehti, Lääkäriliitto) Parhaat käytännöt (vierailut, seminaarit) Tutkimustulokset (sekä kansainväliset että kotimaiset), lääketehtaat

Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta

Tietojohdaminen (knowledge management) voidaan määritellä eritavoin. Tietojohdamista voidaan kuvata prosessina, jossa luodaan, hankitaan, varastoidaan, jaetaan ja sovelletaan tietoa; tieto syntyy vuorovaikutuksen tuloksena. Tietojohdaminen edellyttää tiedon laatuun, yhtenäisyyteen, käyttöön ja toimintaprosesseihin liittyvää kehittämistyötä.

Ongelma ei ole informaation ja tiedon puute, vaan niiden kanavointi ja hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä. Jalonen (2008) toteaa, että informaation ja tiedon välisen suhteen ymmärtämistä sekä ohjaustapahduman kontekstin merkitystä informaation tulkinnalle ja tiedon muodostumiselle voidaan pitää keskeisenä informaatio-ohjauksen kehittämiskohteena.

Kuva 1 hahmottaa tiedon muodostumisen hierarkiaa. Hierarkkisen jäsentämisen perusidea on, että mitä ylemmäksi portaikossa edetään, sitä enemmän tietoon liittyy inhimillistä toimintaa ja sitä vähemmän sitä voidaan tuottaa teknisesti irrallisena materiaalina. Tiedon rikastumisprosessissa tieto muuttuu portaikon askelmien myötä staattisesta objektista dynaamiseksi prosessiksi.



Kuva 1. Tiedon rikastumisprosessi

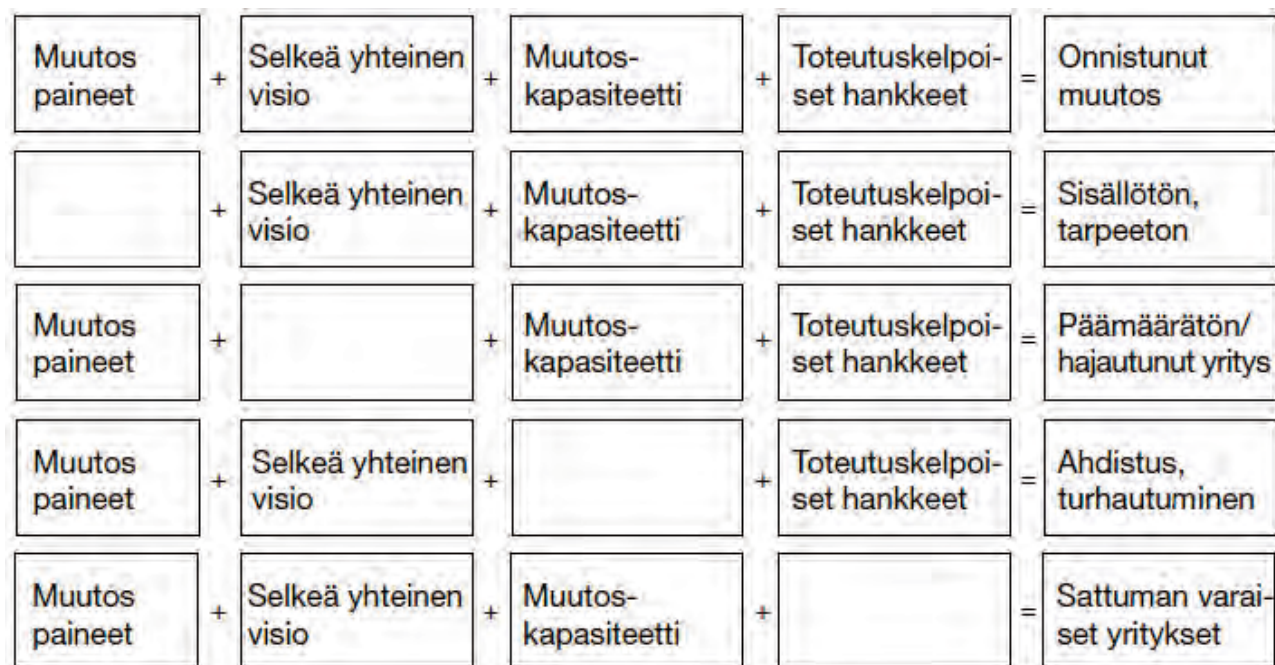
Tietojohdamisen periaatteiden vahvistaminen informaatio-ohjauksessa asettaa vaatimuksia informaation ja viestinnän laadulle. Hyvä informaatio on ajantasaista ja ajankohtaista; statukseltaan määriteltä ja perusteltua sekä paikkansapitävää. Toinen keskeinen tekijä on tiedon käyttö – millä tavoin informaatiota hyödynnetään ja tulkitaan?

Stenvall ja Syväjärvi (2006) toteavat, että viestinnän ja tietojohdamisen näkökulmasta informaatio-ohjauksessa tulisi tehdä kehitystyötä entistä dialogisempaan ja sopimuksellisempaan suuntaan. Toisaalta nopeissa muutostilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa yksisuuntaista, julkisuusperiaatteen mukaista informaatio-ohjausta.

Informaatio-ohjaus muutosjohtamisen näkökulmasta

Informaatio-ohjaus on kehittämisen työväline. Kuva 2 jäsentää, minkälaisilla edellytyksillä informaatio-ohjaus voisi muutosprosessina olla vaikuttava ja onnistunut. De Wootin (1996) mukaan onnistuneissa muutoksissa tulee toteutua neljä asiaa. Keskeistä on muutospaineiden, selkeän yhteisen vision, muutoskapasiteetin ja toteuttamiskelpoisten hankkeiden olemassaolo. Muutospaineilla tarkoitetaan syitä, joiden takia jokin muutos tehdään. Jos syyt puuttuvat, seurauksena on käsitys sisällyksettömästä ja tarpeettomasta muutoksesta. Selkeä ja yhteinen visio heijastaa puolestaan kokonaisnäkemyä kohteena olevasta muutoksesta

ja sen suunnasta. Muutoin tehtävä muutos on päämäärätön ja yrityksenä hajautunut. Muutoskapasiteetti tarkoittaa toimijoiden kykyä toteuttaa kulloinkin kohteena olevaa asiaa. Jos muutoskapasiteetti puuttuu, tuloksena on turhautuminen ja ahdistuminen. Lisäksi tarvitaan toteuttamiskelpoisia hankkeita. Näiden puuttuminen johtaa sattumavaraisiin yrityksiin. (Stenvall & Syväjärvi 2006.)



**Kuva 2. Muutosprosessin neljän tekijän vaikutukset tulokseen (Stenvall & Syväjärvi 4228.; 2 mu-
kaillen de Woot 1996 ja Merilä 2006)**

Kehitystyössä keskeistä on, miten informaatio-ohjauksella luodaan muutospainetta, vaikutetaan selkeän yhteisen vision synnyttämiseen ja ylläpitämiseen, luodaan ja tuetaan muutoskapasiteettia sekä tuetaan toteu-
tusta – kuinka informaatio-ohjauksella tuetaan muutosprosessin ontuvia osia?

Kirjallisuudessa esitettyjä informaatio-ohjauksen haasteita ja muutostarpeita

- Valtion keskushallinnon informaatio-ohjauksen koordinoimattomuus ja hajanainen kokonaisuus
 - > Eri toimijat tuottavat informaatiota samasta aihepiiristä, mikä lisää kuntatoimijoiden tiedontulvaa ja aiheuttaa kuntatoimijoille epäselvyyttä keskushallinnon organisaatioiden rooleista.
- Normiohjaus ja taloudellinen ohjaus ovat informaatio-ohjausta tehokkaampia ohjausmuotoja. Informaatio-ohjauksen suhde muihin ohjausmuotoihin ei ole aina johdonmukainen. Informaatio-ohjaus ei kytkeydy selvästi poliittiseen päätöksentekoon.
 - > Kunta voi jäädä informaatio-ohjauksen ja sen käynnistämisen kehityksen marginaaliin.
- Informaatio-ohjausta ei ole kehitetty omana erillisenä ohjausmuotonaan, siltä puuttuu näkemysel-
lisyys ja visiointi ts. puuttuu selvä näkemys, mitä vaikutuksia ohjauksella tavoitellaan, informaatio-ohjausta ei ole tuotteistettu.
 - > Kuntatoimijat eivät aina tunnista informaatio-ohjausta, informaatio-ohjaus on sekä käsit-
teenä että toimintatapana jäänyt epäselväksi.

- Keskushallinnon ja kuntatoimijoiden välillä ei ole riittävästi informaatio-ohjausta tukevaa vuorovaikutuksellisuutta ja dialogisuutta ts. informaatio-ohjausta ei ole kehitetty kommunikatiivisen viestinnän näkökulmasta
 - > Informaatio-ohjaukseen ei ole kehittynyt dynaamisia toimintatapoja, jossa ohjaukseen osallistuvat toimijat luovat, tulkitsevat ja ylläpitävät merkityksiä. Vuorovaikutuksen puute synnyttää ja vahvistaa lisäksi epäluottamusta ja -tietoisuutta toisen osapuolen osaamisesta.
- Kunnat eivät sitoudu informaatio-ohjaukseen, koska se koetaan puutteelliseksi tai sitä ei osalta soveltaa. Tilannetta voidaan selittää kahdella seikalla:
 - 1) kunnissa arvioidaan tilannetta paikallisesta näkökulmasta ja kansallisen tason tiedolle ei nähdä soveltamismahdollisuuksia
 - 2) luottamushenkilöiden ja virkamiesten tiedon epäsymmetria.
 Kunnan kyvykyys hyödyntää informaatio-ohjausta riippuu sen hallinnollisista prosesseista ja sisäisistä toimintatavoista.

Kirjallisuudessa esitettyjä keinoja vastata informaatio-ohjauksen haasteisiin

- Ohjauksen koordinoinnin parantaminen ja yhtenäistäminen sekä keskittäminen
 - > Informaatio ”siivilöidään” ja levitetään kohdennetusti.
- Ohjauksen tuotteistaminen ja standardoiminen (tavoite, kohde, toteutus, seuranta ja arviointi)
- Vuorovaikutteisen viestinnän sekä tietojohdamisen ja -hallinnan periaatteiden hyödyntäminen ja kehittäminen
 - > informaatio-ohjauksen näkökulman muuttaminen viestintä siirtona -periaatteesta viestintä yhtenäisyytenä/ verkostona -periaatteen suuntaan
- ”tila” dialogille, tiedon luomiselle, vaihdolle ja hyödyntämiselle, esim. säännölliset alueelliset tilaisuuksudet
- tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen ja kehittäminen toimijoiden vuorovaikutuksen tukemisessa
- ohjauksen kytkentä muihin ohjausmuotoihin ja poliittiseen tavoiteasetteluun
- seurannan ja vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen
- tietohallinnon koordinointi, esimerkiksi tilastot
- informaatio-ohjaukseen osallistuvien toimijoiden koulutus
- valtionhallinto: kuntatuntemus, taloudellinen arviointi, tietojohdaminen, viestintä ja ohjausvälineiden käyttö
- kuntataso: tiedon hyödyntäminen, johtamiskoulutus, prosessijohtaminen

Professori Jari Stenvall (2009) on esityksessään tiivistänyt, että Informaatio-ohjauksen toteutuksessa on keskeistä selvittää seuraavat asiat:

- tavoite – mitä ohjauksella tavoitellaan
- kohde – kenelle ohjaus kohdennetaan
- toteutus – miten ja milloin ohjaus toteutetaan, miten ohjaus saadaan vaikuttavaksi – mm. ajoitus, keinot, kanavat ja sisältö
- seuranta, arviointi, vaihtoehtoinen toimintamalli – mitä tehdään, jos toteutettu ohjaus ei toimi?

Taulukkoon 4 on koottu valtionhallinnon ohjausmenetelmiä ja niihin liittyviä haasteita sekä kehittämisedotuksia.

Taulukko 4. Valtionhallinnon ohjausmenetelmiä (Lähde: Wilskman & Lähtenmäki 2010)

	Sanktio	Raportoituja ongelmia	Kehittämistarpeita
Normi- eli säädösohjaus <ul style="list-style-type: none"> • lait ja asetukset • subjektiiviset oikeudet 	kyllä	kunnissa koetaan liian sitovaksi ja itsemääräämisoikeutta loukkaavaksi	menossa normitalkoot
Resurssiohjaus valtion tulo- ja menoarvio hankerahoitus	seuranta	valtion osuus alentunut ja kuntien osuus painotunut, seurauksena alueellinen eriytymisketisyys	tarkistettava kuntien ja valtion vastuita
Informaatio-ohjaus <ul style="list-style-type: none"> • oppaat • suositukset • poliittisten ohjelmien linjaukset • koulutus • tutkimus- ja tilastotieto 	ei	<p>käsitteenä jäsentymätön ja hajanainen, puuttuu näkemyksellisyys</p> <p>informaatio-ohjaus ei ole sitovaa, yhteys muihin ohjausmuotoihin ja poliittiseen päätöksentekoon heikko</p> <p>liian vähän vuorovaikutusta kuntien kanssa, toisaalta ohjauksen tulva ja koordinoimattomuus</p> <p>ongelmia tiedon kanavoinnissa, jäsenyyksessä, kohdentamisessa ja hyödyntämisessä</p> <p>informaatio ei vastaa kuntien tarvetta, puuttuu tuottavuus- ja vaikuttavuustieto</p> <p>informaatio-ohjaus ei tarjoa kunnille taloudellisia kannusteita</p> <p>empiirinen näyttö informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta on hajanaisista ja niukkaa.</p>	<p>informaatio-ohjauksen tuotteistaminen</p> <p>yhteyttä muihin ohjausmuotoihin ja päätöksentekoon vahvistettava</p> <p>vuorovaikutusta lisäävä, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä kehitettävä</p> <p>ohjauksen koordinoitua vahvistettava ja viestintää kehitettävä segmentoinnin ja räätälöinnin pohjalta, tiedon jalostamista vahvistettava</p> <p>otettava huomioon kuntien tarpeet, vahvistettava tuottavuus- ja vaikuttavuustiedon osuutta</p> <p>arviointi- ja palautetiedon käytön lisääminen ja kehittäminen, vertailutiedon tuottaminen ja hyvien käytäntöjen levittäminen</p>
<p>Hanke- ja ohjelmajohtaminen</p> <p>tuotetaan tietoa, osaamista ja uusia toimintatapoja siten, että valtio osallistuu hankkeista aiheutuviin kustannuksiin; hankeohjaukseen sisältyy siis sekä resurssi- että informaatio-ohjauksen muotoja</p>	vain rahoituksen valvonnan osalta	<p>hankkeet liian lyhyitä suhteessa tavoitteisiin</p> <p>implementointi jää puutteelliseksi eikä sitä seurata systemaattisesti</p> <p>hankkeet jäävät muusta toiminnasta irralliseksi, hankkeisiin osallistuminen sitoo kuntien henkilöstöä, vaikuttavuus heikkoa</p>	<p>ajallisesti pitkäkestoisempia hankkeita</p> <p>implementoinnin suunnittelu ja juurrutus osaksi hankevalmistelua, seuranta</p> <p>hankevalmisteluprosessi toimijoiden, asiantuntijaorganisaatioiden ja rahoittajien yhteisenä neuvotteluna</p>
<p>Valvonta</p> <ul style="list-style-type: none"> • lainsäädännön ja määräysten noudattaminen • resurssien tarkoituksenmukainen käyttö • suositusten ja ohjelmien noudattaminen • ilmoitus- ja lupamenettely 			

Kuntaryhmän kehittämisehdotuksia informaatio-ohjauksen toteutukseen

Kuntaryhmä on käsitellyt työssään informaatio-ohjauksen eri osioita, joita ovat politiikkataso, tutkimus- ja kehittämistaso ja viestintätaso. Näiden tasojen osalta on koottu ongelmia, haasteita ja kehittämisenäkemyksiä sekä kirjallisuuden että kokemusten perusteella. Koonnin pohjalta on haettu kuntaryhmän ajatuksia informaatio-ohjauksen kehittämiskohteista, -tavoista ja toimijoista. Työn kuluessa kehittämisen avainkysymykseksi muodostui, mikä taho tai toimija voidaan määritellä päävastuulliseksi koordinaation ja tuen toteuttamisessa. Niin ikään nousi esiin alueellisen toimijan tarve.

Kuntaryhmän keskusteluissa esiin nousivat erityisesti seuraavat informaatio-ohjauksen kehittämiseen liittyvät seikat:

- **Lähtökohta on ohjauksen koordinointi ja siivilöinti sekä valtakunnallisella tasolla että alue- ja kuntatasolla.** Koordinoinnin ja siivilöinnin tehtävänä on sovittaa yhteen eri ohjausmuotojen ja -tahojen tuotokset ja toiminta sekä ohjata informaatio oikealle kohderyhmälle. Oleellista on, että tarvitaan pysyvä rakenne ja vakituinen yhteys- ja vastuutaho, jolla on yhteys myös muihin kuin sosiaali- ja terveyden huollon hallinnonalaan.

Valtakunnallisen tason toiminnassa korostuvat ministeriöiden väliset yhteydet, yhteydet alueetasolle sekä tutkimus- ja kehittämislaitoksiin. Koordinoitavia tehtäviä ovat esim. valmisteltavan lainsäädännön sisältöjen yhdensuuntaisuus ministeriöiden kesken ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin vahvistaminen lainsäädännön valmistelussa sekä sosiaali- ja terveystieteen roolin kehittäminen raportointivälineestä myös ministeriöiden yhteisen suunnittelun välineeksi. Vastuutahoksi kuntaryhmä ehdotetaan uutta **valtioneuvoston kanslian alaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimikuntaa**, joka mahdollistaisi laaja-alaisen yhteistyön.

Alueen toimintaa koordinoiva, siivilöivä ja tukeva toimija on kanava kuntien ja valtakunnallisen tason välillä. Sen roolissa korostuu kaksisuuntainen tiedon välittäminen; esim. alueellisten tilaisuuksien järjestäminen ja verkostojen koordinointi. Lisäksi keskeistä sen toiminnassa on yhteydet kuntien, seutukuntien ja yhteistoiminta-alueiden alueellisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjausryhmiin. Kuntaryhmä ehdottaa keskeisiksi toimijoiksi alueellisia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjausryhmiä. Ohjausryhmiä koordinoivaksi vastuutahoksi ehdotetaan **aluehallintovirastoja (AVI)**.

Informaatio-ohjauksen koordinoitu toteutus ja alueellisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjausryhmien muodostaminen edellyttää myös eri toimijoiden roolien täsmentämistä. Kuntaryhmän keskustelussa em. toimijoista esiin nousivat mm. AVIt, ELYt, maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit, KASTE-alueoryhmät, alueelliset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtoryhmät, kuntien edustajat, oppilaitokset, osaamiskeskukset, järjestöt, TTL ja THL. Koordinoinnin tavoitteena on saattaa eri toimijat ”yhteiseen pöytään” ja yhteen sovittaa toimintaa. Todettiin, että verkottuminen, toimintojen koordinointi ja työnjako tuo helpotusta myös resurssihaasteisiin.

Kuntaryhmän AVEille tekemän informaatio-ohjaukseen liittyvän kyselyn vastauksista tulee esille, että AVIen organisoimisessa on alueellisia eroja. Myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien toteutuksessa on ollut eroja entisten läänien välillä; osa lääneistä toteutti tehtävää projekteina ja osa virkamiesyönä. Osa AVIen alueista on suuria. Voi olla tarkoituksen mukaista, että alueellinen koordinoititehtävä jakautuu AVI:n sisällä toimipaikkakohtaisesti. Informaatio-ohjauksen koordinoinnin, siivilöinnin ja tuen alueellisen tason toteutuksen ratkaiseminen edellyttää alueiden nykytilan selvittämistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijoiden näkökulmasta.

AVI-kyselyn perusteella kaikki AVIt näkivät, että niillä on keskeinen ja lakiin perustuva rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Tehtävää toteutetaan ohjauksen, tuen ja valvonnan keinoin. AVIt pitivät vahvuutenaan alueellisten toimijoiden hyvää tuntemusta ja hyviä yhteyksiä kuntiin sekä valtakunnallisiin toimijoihin. AVIt koetaan puolueettomana ja neutraalina alueellisena toimijana. Heikkoutena kaikki AVIt pitivät voimavarojen niukkuutta; huolta koettiin erityisesti henkilöresursseista ja asiantuntijatasen säilymisestä sekä jatkuvuudesta. Kansanterveyden neuvottelukunnan linjasta AVIen informaatio-ohjauksen alueellisena koordinointi-, yhteys- ja vastuutahona pidettiin hyvänä. Lisäksi vastauksissa todettiin, että työnjakoa muiden toimijoiden kanssa pitää täsmentää sekä koordinoititehtävää tulee selkeyttää.

- **Informaatio-ohjauksen nykyistä vuorovaikutteisempi ja dialogisempi toteutus** – viestinnän kommunikaatioperiaatteen toteuttaminen. Tällöin oleellista on, että viestinnän näkökulma ja työkalut ovat mukana informaatio-ohjauksen kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa. Keskeistä on myös kohderyhmälähtöinen viestintä; esim. kiinnitetään huomiota käytettävään kieleen ja sen termeihin, otetaan tarvittaessa käytännöksi kommenttikierros kohderyhmän edustajilla ennen materiaalin viimeistelyä.

Vuorovaikutteisuuden tulee korostua informaatio-ohjauksen kaikissa vaiheissa, asioiden valmisteluvaiheesta toteutumisen seurantaan ja vaikuttavuuden arviointiin. Keinona vuorovaikutuksen lisäämiseen on mm. työpajat, seminaarit ja koulutustapahtumat. Dialogisuus edellyttää myös viestintä ja vuorovaikutuksenkanavien ja -keinojen kehittämistä, ml. sosiaalinen markkinointi ja sosiaalinen media. Lisäksi kunnilla tulee olla aktiivinen rooli tiedon tuotannossa, koska dialogisessa informaatio-ohjauksessa kuntien tietotarpeet määrittävät ohjauksen toteuttamista.

- **Normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen looginen ja johdonmukainen kokonaisuus.** Tämä edellyttää eri ohjausmuotojen yhteisiä tavoitteita ja kulkua rinta rintaan sekä informaatio-ohjauksen tuotteistamista. Tässä yhteydessä tuotteistaminen tarkoittaa järjestelmällisesti suunniteltuja informaatiokokonaisuuksia esim. lainsäädännön toimeenpanon tueksi suunnattua viestinnän, koulutuksen, materiaalityötuotannon ja asiantuntijatuken kokonaisuutta. Informaatio-ohjauksen tuotteistus sisältää myös ajatuksen eritasoisesta informaatio-ohjauksesta.
- **Tutkimus- ja kehittämistyön nykyistä parempi koordinointi ja vastaavuus kuntien tarpeisiin.** Kuntaryhmä ehdottaa, että järjestetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tutkimus- ja kehittämistyötä kartoittavat alueellisen (AVIlla järjestämisvastuu) ja kansallisen tason seminaarit (THL). Seminaareissa tarkastellaan asiaa strategisesta, tarpeiden ja toteutuksen, näkökulmasta. Seminaarien tuotoksen jälkeen on mahdollista päättää jatkotoimista, esim. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tutkimus ja kehitystyön neuvottelukunnan perustamisesta.

Oleellista on, että ohjelmien valmistelu- ja suunnitteluvaihe on dialoginen; esim. KASTE-ohjelman sisällöistä päättäminen valtakunnallisen -, alueellisen tason ja kuntatason yhteistyönä ja vuoropuheluna. Kuntaryhmä pitää tärkeänä siirtymistä yksittäisistä hankkeista ja projekteista pitkäjänteisempään kehittämistyöhön ja nykyistä suurempiin hankekokonaisuuksiin. Lisäksi ohjelmiin tulisi sisältyä konkreettinen toimeenpanosuunnitelma, kehittämistyön työkaluja ja tarvittaessa ohjausta kehittämistyön toteutukseen kunnille. Tärkeää on myös kiinnittää nykyistä enemmän projektien vaikuttavuuteen. Tämä edellyttää, että otetaan tutkimus- ja kehitystyön tulosten juurrutus huomioon jo suunnitteluvaiheessa – laaditaan tuotosten juurrutussuunnitelma, jossa on aikataulutukset sekä vaikutusten seuranta- ja arviointisuunnitelma.

- **Teknologian hyödyntäminen**
Kuntaryhmä totesi, että vaikuttavan informaatio-ohjauksen edellytys on keskenään keskustelevat ja helppokäyttöiset tietojärjestelmät, jotka tukevat ja helpottavat esim. tilastointia ja tukevat informaation ja tiedon vaihtoa sekä mahdollistavat virtuaalisen yhteydenpidon.

- **Vaikuttavuuden seuranta- ja arviointijärjestelmän ja niiden tuottamien tietojen käytön kehittäminen.**

Informaatio-ohjauksen tuotteistus – case terveydenhuoltolain toimeenpano

Kuntaryhmä pohti myös tapausesimerkkinä terveydenhuoltolain toimeenpanoa tukevan informaatio-ohjauksen tuotteistamista. Ryhmä toteaa, että informaatio-ohjauksen haasteita tässä tapauksessa ovat erityisesti sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti laaja toimijakenttä; alueellisten toimijoiden osin epäselvät ja vaihtelevat roolit alueiden välillä ja lain voimaantulon ajoitus suhteessa kuntasuunnitteluun.

Informaatio-ohjausta ja sen tuotteistamista ohjaavat keskeiset kysymykset ovat: kuka, mitä, kenelle, miten ja milloin? Informaatio-ohjauksen tuotteita tässä yhteydessä ovat tukimateriaalit, koulutus, kehittämistyön tuki ja muu asiantuntijatuki sekä viestinnän muut tukitoimet ja palautejärjestelmä. Ydinasia on, että kaikissa tuotteilla on yhteneväinen viesti.

Peruskysymys, johon tukimateriaalien pitää vastata on mitä laki edellyttää kunnalta, mitä kunnan pitää tehdä, jotta laki toteutuu? Toimeenpanoa tukevia materiaaleja ovat mm. lain perustelut ja soveltamisohjeet, tiiviit sekä yleiskieliset oppaat ja esitteet, verkosta saatava ja hyödynnettävä materiaali esim. PowerPointesitykset sekä esittelyvideo valtuustoille. Toimeenpanon tueksi tarvitaan sekä yleismateriaalia että toimialoitain kohdennettua materiaalia, jossa ko. toimialaa koskevat pykälät avataan ja niihin kytketään tietoa hyvistä käytännöistä.

STM:n aluekierros luo toimeenpanoa tukevan koulutuksen päälinjat. Aluekierrosten kohdejoukkoa ovat luottamus- ja viranhaltijajohto, eri hallinnonalojen johto, järjestöt, sairaanhoitopiirit ja muut alueelliset organisaatiot. Ryhmässä todettiin, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ”maanpuolustuskurssit” voisivat olla hyvä tapa tavoittaa kuntajohtoa. Kuntaryhmä ehdottaa kouluttamiseen kaksiportaista toteutusta. STM, THL, TTL ja Kuntaliitto laativat koulutusmateriaalin ja kouluttavat alueellisia kouluttajia. Tämän ensimmäisen vaiheen koulutuksen kohdejoukkoa ovat AVI:n ja sairaanhoitopiirien terveyden edistämisen yksiköiden henkilöstö, jotka vastaavat myöhemmin alueellisesta koulutuksesta. Alueelliset kouluttajat ”työntyvät kuntiin” ja kouluttavat samalla materiaalilla kuntien toimijoita ja ovat kuntien käytössä toimeenpanon tuessa. AVI koordinoivat koulutuksen ja järjestävät sitä yhdessä sairaanhoitopiirien kanssa. Kuntien koulutukset kohdentuvat erityisesti terveydenhuollon keskijohdolle ja muiden toimialojen vastuuhenkilöille. Alueelliset kouluttajat järjestävät myös ammatillisia opintopäiviä ja alueellisia seminaareja sekä tukevat alueen koulutusyksiköitä esim. yliopistoja ja ammattikorkeakouluja. Oleellista koulutuksessa on koulutuksen yhteneväinen sisältö ja ydinviesti.

Kunta ryhmä toteaa, että kehittämistyö edellyttää kaikkien ohjausjärjestelmien yhdensuuntaista tukea; normien lisäksi tarvitaan myös kohdennettua resurssiohjausta informaatio-ohjauksen rinnalle. Terveydenhuoltolain toimeenpanoa tukevaa kehittämistyötä alueilla ja kunnissa tehdään esim. kaste-hankkeissa, SOTE-aluekokeiluissa ja Toimiva terveyskeskus-hankkeessa.

Kuntien toimijoita tavoitetaan hyvin seuraavien viestintäkanavien kautta: STM:n, THL:n, TTL:n ja Kuntaliiton viestintäkanavat, kuten uutiskirjeet, verkkosivut, tiiviit esitteet; lehdistö, kuten mm. Kuntalehti ja ammattilehdet, Suomen kuvalehti ja paikallislehdet, etenkin aluekierrosten yhteydessä. Kuntaryhmä kannatti myös ajatusta, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä laadittaisiin materiaalia puolueille ja ehdokkaille vaalimateriaaliksi.

Aktiivinen palautejärjestelmä on yksi osa dialogista informaatio-ohjausta. Tärkeää on seurata sekä lyhyen että pitkän aikavälin palautetta. Keskeiset seurattavat kokonaisuudet ovat informaatio-ohjauksen onnistu-

minen, lain toimeenpanon onnistuminen ja lain toteutuminen. Lisäksi eri toimenpiteistä, esim. aluekierrokset, valtuustovideo ja verkkomateriaalit, on hyvä kerätä palautetta. AVIen rooli ja alueellisten kouluttajien rooli korostuu palautteen seurannassa ja keruussa.

Kirjallisuutta:

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Hansson Aino-Inkeri. 2002. Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. Helsinki

Jalonen Harri. 2008. Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27 (2008): 2

Laihonon Harri. 2009. Terveystalouden johtamisen tietovirrat. Tampereen teknillinen yliopisto.

Stenvall Jari. 2009 Esitys kansanterveyden neuvottelukunnan kuntaryhmän kokouksessa 4.12.2009.

Stenvall Jari ja Syväjärvi Antti. 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtionvarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki.

Välimäki Kari ja Puska Pekka. Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 4

Wilskman Kaarina ja Lähteenmäki Marko. Informaatio-ohjaus ja THL. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010): 4